

令和7年10月31日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第2号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年9月26日

判 決

5 当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は(補助参加によって生じた費用を除く。)原告らの負担とし、補助参加によって生じた費用は原告ら補助参加人の負担とする。

10 事 実 及 び 理 由

第1 請求

令和7年7月20日施行の参議院議員通常選挙の広島県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要等

- 16 1 本件は、令和7年7月20日に施行された参議院議員通常選挙(以下「本件選挙」といい、参議院議員通常選挙のことを「通常選挙」という。)について、広島県選挙区の選挙人である原告らが、公職選挙法14条1項、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定(以下、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含め、「定数配分規定」という。)は合理的根拠なく選挙権の価値に不平等を生じさせているため憲法に違反し無効であるから、これに基づいて施行された本件選挙の上記選挙区における選挙は無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。
- 20 2 前提事実(争いのない事実、当裁判所に顕著な事実及び後掲の証拠により認められる事実)
 - 25 (1) 本件選挙において、原告ら及び原告ら補助参加人は、いずれも広島県選挙区の選挙人であった。

(2) 本件選挙は、令和7年7月20日に施行された。本件選挙の選挙区選出議員の選挙（以下「本件選挙区選挙」という。）は、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）による改正（以下「平成30年改正」という。）後の定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）による選挙区及び議員定数の定めに基づいて施行された。

(3) 本件選挙当日の有権者数に基づいて、本件定数配分規定の下での選挙区間における議員1人当たりの有権者数の較差を計算すると、その人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.127（以下、較差に関する数値は全て小数点第3位以下又は第4位以下を四捨五入した概数である。）であり、広島県選挙区は1.838であった。（乙1）

3 争点及び当事者の主張

(1) 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であり、これに基づいて行われた広島県選挙区における本件選挙区選挙が無効であるか。

(2) 当事者の主張

（原告らの主張）

ア 以下のイ～カの事情に照らせば、本件定数配分規定は、合理的な根拠なく選挙人の住居（選挙区）により選挙権の価値に不平等を生じさせており、憲法前文、13条、14条1項、15条1項、44条但し書き及び47条に違反し、憲法98条1項及び99条により無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙区選挙は無効である。

そして、本件選挙を無効とする判決がなされても、衆議院は構成されていて、半数が存在する参議院とともに国会の議決を行うことができ、衆議院が解散された場合でも憲法54条2項但し書きの趣旨に従い、参議院の緊急集会により国会の行為を実施することが可能であり、憲法に適合する定数配分規定を策定するのに必要な期間無効判決の効力を停止する将来

効判決をすることも可能であるから、本件選挙を無効とする判決が言い渡されるべきである。

イ 憲法は、両議院の議事は、原則として出席議員の過半数で決することとしていること（憲法56条）からすれば、国会において議員が投ずる1票は同価値でなければならず、同価値とは各議員を選出する母体の人口が等しいことであり、国民主権及び代表民主制の本来の姿からして、これは他に優先する唯一かつ絶対的な基準であり、参議院（選挙区選出）議員の定数は人口に比例して配分されなければならない。にもかかわらず、本件定数配分規定は、各選挙区に対する定数の配分が人口に比例しておらず、その改善を国会が怠っているのであるから、憲法が規定する代議制民主主義（憲法前文、1条、43条1項）及びその基礎となる公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障（憲法13条、15条1項、14条1項及び44条但し書き）に反し、憲法98条、99条により無効である。

ウ 国会は投票価値の平等を確保した上でも国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるための選挙制度を選択することが可能であり、また、そもそも投票価値の平等が確保されなければ国民の利害や意見が公正に反映されることにはならないから、本件定数配分規定の合憲性の判断において、過去の最高裁判所大法廷判決が説示した「国会の定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものであれば投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても憲法に違反するとはいえない。」との考え方は成り立たない。

仮に上記の考え方によっても、国会の裁量権は投票価値の平等との調和が保たれる限りにおいて行使される必要があるところ、本件定数配分規定は数理的に人口比例原則に反し、都道府県単位を基本とする選挙区制度の下で最大較差が3倍を超える状態となるものであって、各選挙区に偶数の定数を配分し都道府県単位を基本とする選挙区制度を維持しつつ投

票価値の平等を実現することは不可能であるから、本件定数配分規定は投票価値の平等の要請との調和が保たれておらず、合憲である根拠を欠き違憲である。

エ 国会は、例えば、奇数配当方式を採用することにより定数を増員しなくても最大較差を2倍以下とすることが可能であり、定員増加により偶数配当方式を維持しながら人口比例配分を行うことも可能であるなど、投票価値の平等を実現する方策は存在しているにもかかわらず、それに向けた施策を実行していない。

国会では、平成27年の法改正以降、平成30年改正法により議員定数が2人増加したほかは定数配分規定に係る法改正が行われておらず、令和3年5月に設置された参議院改革協議会は約1年間議論したにもかかわらず以前と同様に各会派の意見がまとまらないとして意見を書き連ねただけの報告書を提出して役目を終え、令和4年12月に設置された選挙制度に関する専門委員会も、議論や説明聴取をした末、意見の集約は難しい、引き続き検討するというまとめをするのみで役目を終えた。

このように、国会、特に参議院は、少なくともこの10年間、投票価値の平等を実現するための効果ある施策を何もせず、各会派の意見の相違を理由に意見のまとめを拒否していることからすると、責任ある意見をまとめることは今後もない。

オ 議員定数の不平等の判断基準として議員1人当たりの人口の最大較差が用いられることがあるが、これは議員1人当たりの人口が最小の選挙区と最大の選挙区のみを比較する方法であり、その他の選挙区について人口比例に反する不平等が生じていてもそれを無視することになるものであって、本来用いられるべきではない。

仮に人口較差を用いる場合、本件選挙当時における議員1人当たりの選挙区人口（令和6年10月1日人口推計・総務省統計局）を比較すると、

福井県と東京都との倍率は3.199倍に達し、令和元年7月21日に施行された通常選挙（以下「令和元年選挙」といい、以下、特定の年に施行された通常選挙を「平成〇年選挙」「令和〇年選挙」と表記することがある。）の2.967倍及び令和4年選挙の3.053倍から拡大し続けているのであって、本件定数配分規定は憲法上許されない投票価値の著しい不平等状態を生み出しているため憲法に違反する。

カ 本件選挙区選挙は憲法の投票価値の平等の要求に反する本件定数配分規定に基づいて施行されたものであり、民主主義の根幹である選挙の有効性について、別途、不平等状態是正のためには合理的期間が必要であるなどとして国会に裁量権を与えるべきではない。

仮に合理的期間内に是正がなされなかったことが国会の裁量権を超えると判断される場合に限って本件定数配分規定が憲法に違反すると考えたとしても、本件選挙までに合理的期間は既に経過している。最高裁判所は、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）以降、定数配分是正のためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じる必要があることを指摘し続け、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）は、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めることが必要であるとし、最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）は、平成27年に行われた公職選挙法の一部改正（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正」、「平成27年改正法」という。）により合区を導入したことにより最大較差が縮小したことだけでなく、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い

必ず結論を得る旨が改正附則に定められていることにより今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されているとして本件定数配分規定を合憲と判断しており、平成29年大法廷判決の時点でも、抜本的制度改革を直ちに実施することが期待されることを明示していた。そうでありながら、その後本件選挙までに約8年が経過したにもかかわらず、一選挙区の議員定数を2人増員したこと以外に定数に関する措置が何ら講じられていないのであるから、既に憲法が許容する裁量権の範囲を逸脱している。

したがって、本件選挙当時において、本件定数配分規定は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態であり、かつ、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったものであるから違憲である。

(原告ら補助参加人の主張)

ア 最高裁令和5年(行ツ)第54号同年10月18日大法廷判決・民集77巻7号1654頁(以下「令和5年大法廷判決」という。)は、国会に対し、限りなく強く、較差の更なる是正、選挙制度の仕組み自体の見直し又は抜本の見直しを求めている。例えば11ブロック制の選挙を採用すれば、実質的に人口比例選挙を実現することができる。それにもかかわらず、国会はこれに応じず、直前の2回の通常選挙と同じ本件定数配分規定を敢えて維持し、その下で本件選挙が施行された。本件選挙当時における3.13倍の最大較差は、直前の2回の通常選挙の最大較差から著しく後退(拡大)しており、本件定数配分規定を改正しなかったことは国会の裁量権の限界を超えるものであって、違憲である。

イ 昭和22年から平成24年までの間に、衆議院の多数意見と参議院の多数意見が最終的決議の直前ないし最終的決議まで対立した立法事案が15あり、その全てにおいて参議院の多数意見が立法の成立不成立を決定した。各選挙区の選挙人数又は人口数と配分議員定数との比率の平等(1票

の較差が1対1であること)は最も重要かつ基本的な基準である。

ウ 憲法前文第1段第2文によれば、国民から国政を信託された国民の代表者は、受益者である国民に対して受託者としての忠実義務(受益者のために忠実に信託事務の処理等を行い、受益者の利益を犠牲にして自己や第三者の利益を図ってはならない義務)を負い、国民の代表者が国政の福利を享受する余地はないというべきであり、憲法47条はこれに基づいて解釈適用すべきである。国会が定数配分規定の立法において広範な裁量権を有するという考えは憲法47条及び前文第1段第2文に反し、また、国民の代表者が国民の利益より自らの利益を優先させて定数配分規定の立法をすることはこれらの条文に違反する。

投票価値の較差を伴う定数配分規定を立法することは、議員の身分にも直接関わる事柄であり、国政の受託者である国民の代表者が、自らの利益を国民の利益に優先させて、当該定数配分規定の立法から生じる福利である投票価値の較差から生じる利益を享受するものであるから、憲法前文第1段第2文に基づいて解釈適用されるべき同法47条に違反する。

エ 憲法56条2項、1条並びに前文第1段第1文、43条1項は、できる限りの人口比例選挙(1人1票等価値の選挙)を要求している。

非人口比例選挙では、出席議員の過半数が主権者から得た投票数の全有効投票数に占める割合とは無関係に、常に、非人口比例選挙で選出された主権を有しない出席議員の過半数決により内閣総理大臣を指名するなどの主権が行使されている。非人口比例選挙は、憲法の定める国民主権国家ではなく国会議員主権国家というべき状態を生じさせるものであり、憲法1条及び前文第1段第1文に違反する。

オ 憲法56条2項の出席議員の過半数決の議決に当たり、両議院の議員は全員が主権を有する全国民の代表者である。両議院の議決において各議員が投票する1票は全て等価値であるべきところ、全議員が選挙区割り制ご

とに同人数の有権者から選出されることによって初めて出席議員の過半数決で議事が決定されることが正当化され得るから、両議院の議員は全員、選挙区割り制ごとに同人数の主権を有する有権者から選出されることが求められる。これは、人口比例選挙によってのみ実現可能である。

6 衆議院小選挙区選出議員選挙に関する最高裁平成22年(行ツ)第207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁が説示する
とおり、地域性に係る問題のために殊更にある地域(都道府県)の選挙人と他の地域(都道府県)の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとは言い難いのであり、憲法1条及び前文第1段第1
10 文、56条2項、43条1項は、人口比例選挙を要求している(なお、実務上、合理的に実施可能な限りでの人口比例選挙であれば足りると解する。))。

カ 本件選挙の違法判断の基準時は選挙投票日であり、その時点で、選挙の定数配分規定が憲法の平等の要求に反する状態である場合、憲法98条1
15 項により本件選挙は違憲無効である。本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合に、本件選挙までの期間内にその是正がなされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして本件定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かによって本件選挙の合憲性を判断するという判断枠組みは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態の選挙又は定
20 数配分規定が憲法に違反するとはいえないと判断するものであるから、憲法98条1項の明文に正面から抵触するものであり、採用されるべきでない。

(被告の主張)

25 ア 最高裁昭和54年(行ツ)第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁以降の通常選挙に係る大法廷判決において繰り返し

説示されてきたとおり、定数配分規定が違憲と評価されるのは、当該定数配分規定の下での選挙区間の投票価値の不均衡が、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態(違憲状態)にあり、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。

イ 以下の事情に照らせば、本件選挙当時における本件定数配分規定の下での選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない。

(7) 都道府県は、一つの行政単位として歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されており、選挙制度の決定に際し国会が考慮することのできる基本的な要素の一つである。

憲法は、参議院の選挙制度に関する国会の裁量権の行使として、選挙区を都道府県単位とすることを具体的に想定し、これを合理的なものとして許容している。都道府県単位の選挙区割りとは、参議院創設以来、選挙区選挙において採用されてきた中で国民に定着しており、これを大きく変えることは、居住する地域の実情に通じた候補者に投票したいと考える国民の投票意識に悪影響を与えるおそれがある。

また、衆議院では市町村の単位を基本とする小選挙区制が採用され、参議院では都道府県を基本的な単位とする選挙制度が維持されていることによつて、選挙制度全体として多角的な国民の意思の反映が可能となつており、参議院(選挙区選出)議員の選挙区を基本的に都道府県単位とすることは憲法が二院制を採用した趣旨に沿う。参議院議員が衆議院議員よりも任期が長く解散がない立場にあることも踏まえると、都道府県を選挙区の基本的単位とすることは、選挙制度を通じた国民の意思の集約及び国政への反映を継続的かつ安定的に実現するものとして合理性があり、その意義は十分に尊重されるべきである。

さらに、過疎化による地方の疲弊が進行し都市と地方との差が顕著となった今日の社会的状況下においては、過疎地域を含む地方に住む少数派の国民の意見も十分に国政に届く定数配分の重要性が増しており、都道府県を基本的な単位とすることは、少数派の国民の意見を含む各地域の意見を国政に効果的に反映させるという合理性があり、国会が正當に考慮できる政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきである。

このように、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることには、国会の裁量権の行使として合理性がある。

(イ) 国会は、合区を創設すること等を内容とする平成27年改正により、長らく5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差を2.97倍（平成22年国勢調査の結果に基づく）へと大幅に縮小させ、平成30年改正法は、選挙区割りを維持しながら最大較差を平成28年選挙当時の3.08倍から2.99倍（平成27年国勢調査の結果による。）へとさらに縮小させ、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を原則として維持しつつ議員定数を調整することにより投票価値の平等の要請との調和を実現した。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法の下で行われた平成28年選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡が違憲状態にあったとはいえないと判断し、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）及び令和5年大法廷判決は、平成30年改正法の下で行われた令和元年選挙及び令和4年選挙について、選挙区間の投票価値の不均衡が違憲状態にあったとはいえないと判断した。

このように、平成27年改正以降、平成24年大法廷判決及び最高裁平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）

において指摘された違憲状態は解消されている。

(ウ) 選挙区間の最大較差が3.00倍であった令和元年選挙以降、合区の解消を強く望む意見が存在する中でも、合区を含む定数配分規定が維持された結果、本件選挙当時の最大較差は3.13倍であり、令和元年選挙当時からの変化は僅かであり、3倍以上の較差がある選挙区は令和4年選挙と同じ3つである。

このように、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間の投票価値の較差は有意な拡大傾向にあるとはいえ、平成27年改正法及び平成30年改正法により実現した状態が維持されているから、本件定数配分規定の合憲性は本件選挙当時において保たれている。

(エ) 参議院(選挙区選出)議員は、憲法上3年ごとに半数が改選されるため各選挙区に定数を偶数配分する必要があるほか、定数が衆議院の小選挙区選出議員よりも少なく、定数を大幅に増員することも困難であるなど、投票価値の平等の要請に配慮して定数を配分するのに制約が存在する。また、平成27年改正法で導入された合区の対象県では投票率の低下等の弊害がみられており、合区の対象同士で課題や利害等が一致するとは限らず、合区から選出された議員が合区全体の意見を集約して国政に反映させることは事実上困難であって、人口差の大きい合区には人口の少ない県の国民に選挙権・被選挙権の行使に対する意義ないし意欲を失わせるなどの心理的な悪影響が否定できない。都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合にもそのような悪影響が生じるおそれがあり、選挙制度の見直しに当たって慎重に検討すべき課題がある。都道府県単位の選挙制度の仕組みを大きく変えることには選挙制度を通じた国民の意思の国政への反映が果たされなくなるおそれがある。

国会は、令和2年大法院判決以後も、参議院改革協議会等を設置し、参議院の在り方や選挙制度の改革等について議論を継続しており、全て

の会派が本件選挙後にも選挙制度の改革に関する議論を継続することを
表明し、複数の会派が令和10年通常選挙に向けた制度改正を明言する
などしている。国会は、累次の最高裁大法廷判決の判示するところを真
摯に受け止め、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることを確認し
た上で、選挙制度の在り方の検討を継続し、過去のような大きな較差を
再び生じさせないよう適切に配慮している。この点からも、本件選挙当
時において、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平
等状態にあるということとはできない。

このように、都道府県単位を基本とする選挙区を見直すなど、選挙区
間の投票価値の較差を更に是正するために考え得る方策には慎重に検討
すべき課題が依然として存在するところ、そのような課題等への対処は
容易ではなく、較差の是正に向けた検討等に時間を要してもやむを得な
いのであり、本件定数配分規定は平成30年改正法が成立して以降本件
選挙当時まで改正されていないものの、国会による較差の更なる是正の
ための取組が不適切であるとはいえない。

ウ 仮に、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡に
ついて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると判断されたと
しても、以下の事情に照らせば、本件定数配分規定が違憲となるものでは
ない。

(ア) 本件定数配分規定の下で施行された令和元年選挙について、令和2年
大法廷判決は当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたというこ
とはできないとし、令和4年選挙についても令和5年大法廷判決で同様の
判断がなされた。

本件選挙は、そのような経過で本件定数配分規定に基づいて施行され
たが、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であり、これは、
かつて累次の最高裁判決により合憲とされた最大較差を大幅に下回り、

令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された最大較差と大きく異ならないから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとは考えがたい状況であった。

5. 万一、本件選挙時における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると判断されるとしても、国会において、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が前記状態にまで至っていたことを本件選挙当時までに認識し得たとはいえないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったことを認識し得た時期（始期）が到来していたとはいえない。

10 (イ) 仮に、いずれかの時点において、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったことを国会が認識し得たとしても、較差の更なる是正等のために考えられる措置には困難が伴い、種々の弊害が想定されるため、国会が採るべき立法措置の検討等に相当に長期の期間を要することはやむを得ないというべきであり、国会が令和4年選挙後直ちに参議院の選挙制度の在り方等について調査検討を開始し、これを本件選挙に至るまで継続してきたという経過からすれば、国会における較差の是正に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として
15 相当なものでなかったとはいえない。

第3 当裁判所の判断

20 1 認定事実

前記前提事実、公知の事実、当裁判所に顕著な事実及び証拠（個別に掲記するものの他、甲1、乙1～乙3、乙9～乙17、乙19～27、乙29。なお、特に枝番を明記しないものはいずれの枝番も含む。以下同じ。）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

25 (1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人

とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていること（46条）に応じて、各選挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、定数を偶数として最少2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。

昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されたが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものである。

その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年選挙の当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。）が6.59倍に達した後、平成6年改正に

より7選挙区の定数を8増8減とする措置により、同2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減とする措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選挙区の定数を4増4減とする措置の前後を通じて、同7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、平成4年選挙について、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙については、上記の不平等状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で同19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、平成18年大法廷判決、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁）。もともと、平成18年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、上記最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、最大較差の大幅な縮小を図るためには

現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

6 (3) 平成22年7月11日に選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において行われた通常選挙につき、平成24年10月17日に言い渡された平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきたとともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の
10 長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでも増して大きくなってきていること、②衆議院においては、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていること等を挙げた上で、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと
15 解すべき理由は見だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ること
20 にも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、平成22年選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式を
25 しかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに上記の不平等状態を解消する必

要がある旨を指摘した。

(4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（同年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法は選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とするものであった。

(5) 平成25年7月21日、平成24年改正法による改正後の定数配分規定の下で通常選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

平成26年11月26日に言い渡された平成26年大法廷判決は、結論において平成25年選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については上記の改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、同法による上記措置を経た後も、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(6) 平成27年7月28日、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年改正法）が成立し、同年11月5日に施行された。同法による公職選挙法の改正（平成27年改正）の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。平成27年改正法は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県

及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区
の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内
容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に
向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人
口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き
検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。

(7) 平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での通常
選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の
定数を増減するにとどまらず、参議院創設以来初めての合区を行うことによ
り、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道
府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするも
のであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙
区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至っ
たのであるから、平成24年大法廷判決等の趣旨に沿って較差の是正を図っ
たものとみることができるとし、また、その附則において、上記(6)のとおり
規定され、今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意
が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮され
ているものといえることができるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分
規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程
度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(8) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く
3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、
無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。
なお、平成25年選挙においては、無効投票率が全国平均を上回っていたの
は、上記4県のうち高知県のみであった。（乙11の4～6、乙39の8）

5 全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下等の様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議を行った。また、全国都道府県議会議長会や全国市長会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。(乙30の2、乙31の1～5、乙32の1～3、乙33の1～5、乙34の3～6、乙35の2～4、乙36の1・2、乙37の5・16～20・25～38・40・42～57・59・92～124)

10 平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとする各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。

20 平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分するとともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。

25 その後、協議が行われるなどしたものの、各会派間に意見の隔りがある状

況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてより広域の選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。同年7月11日、上記特別委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がされた。

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。

(9) 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。(乙5の1)

令和2年大法廷判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえないとしながらも、平成30年改正法につき、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3倍程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、また、参議院選挙制度の改革に際しては、二院制の下で参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があ

ることからすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

5 (10) 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。また、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。(乙5の2・3、乙40の2)

10 令和元年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われた。(乙30の7～9、乙31の6～9、乙32の4～9、乙33の6～11、乙34の7～14、乙35の5～9、乙37の2、125～147)

15 (11) 参議院は、令和3年5月、各会派代表による参議院改革協議会(以下「令和3年協議会」という。)を設置し、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較差の是正を含む選挙制度改革についての協議等が行われた。合区については、何らかの形で解消することを目指す意見が多かつたものの、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、改革の具体的な方向性について各会派の意見は一致しなかった。令和3年協議会は、令和4年6月8日付けで論点に関する議論を整理した報告書を参議院議長に提出し、令和4年選挙後に次の協議会を設けることを要望し、これまでの議論を土台として速やかに協議を開始し、更に議論を深めることを確認した。

25 令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会では、参議院選挙制度改革に関して、合区を中心に、各会派からの意見表明及び意見交換が行われるなどしたが、改革の具体的な方向性について意見の一致が見られない点

は上記と同様であった。

(12) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙となる令和4年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍（福井県選挙区と神奈川県選挙区との間）であり、較差が3倍以上となった選挙区は3つ（神奈川県選挙区、宮城県選挙区、東京都選挙区）であった。

令和4年選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を下回って過去最低となり、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。合区の対象となった4県での無効投票率は、いずれも全国平均を上回った。（乙6の1から3、乙26）

令和5年10月に施行された合区である徳島県及び高知県選挙区の補欠選挙では、高知県の投票率が40.75%、徳島県の投票率が23.92%となり、いずれも国会議員の選挙における過去最低の投票率であった。（乙26）

(13) 令和5年大法廷判決は、令和4年選挙当時における本件定数配分規定について、①令和4年選挙までの間、参議院改革協議会等において選挙制度改革について一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っておらず、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いとする一方、②最大較差の推移について、平成27年改正により数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた最大較差が3倍程度まで縮小し、平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、平成27年改正から令和4年選挙までの約7年間、合区は維持されて最大較差は3倍程度で推移し、有意な拡大傾向にあるとはいえないと評価するとともに、国会における較差是正の取組について、都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組みを更に見直すことも考えられるものの、合区が導入された4県における投票率の低下及び無効投票率の上昇が続いてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方

がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることが
うかがわれ、このような状況は、上記の見直しに当たり、国民の利害や意見
を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題がある
ことを示唆するものと考えられ、加えて、議員定数の見直しなどの方策にも
5 様々な制約が想定されるとして、立法府が較差の是正に向けた取組を進めて
いくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に
見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成
案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとし、③そのよう
な状況の下、立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続す
10 る中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規
定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が、較差の更なる是正を図ると
ともにこれを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新たに講
ずるに至らなかったことを考慮しても、令和4年選挙当時の選挙区間の最大
較差が示す投票価値の不均衡が憲法の投票価値の平等の要求に反するもので
15 あったとはいえないとして、令和4年選挙の当時、本件定数配分規定の下で
の選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不
平等状態にあったものとはいえないと判示した。

また、令和5年大法廷判決は、上記判示に続けて、これまで人口の都市部
への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれると
20 ころ、選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請で
あること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題とい
うべきであり、種々の方策に課題や制約があり事柄の性質上慎重な考慮を要
するにせよ、立法府においては、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえ
ながら、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是
25 正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるよう
な立法的措置を講じていくことが求められると付言した。



(14) 参議院は、令和4年11月11日、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討することを目的として、参議院改革協議会（以下「令和4年協議会」という。）を設置し、同月から令和7年6月にかけて16回開会した。

令和4年協議会は、参議院選挙制度に関連する事項について、第3回に「選挙制度に関する専門委員会」（以下「令和4年専門委員会」という。）の設置を決定し、その報告を受けて協議することとした。

令和4年専門委員会は、令和5年2月から令和6年6月にかけて16回にわたり開会し、参議院選挙制度について調査検討を行った。令和4年専門委員会は、令和5年4月から同年11月までの7回（第2回から第8回）で、参議院及び主要国の議院の選挙制度や参議院における投票価値の平等をめぐる最高裁判決等に関する説明聴取及び協議を行い、令和6年2月から同年4月までの4回（第10回から第13回）で、参考人（元最高裁判所判事、憲法学者、政治学者、鳥取県知事、高知県知事等）からの意見聴取及び質疑応答を実施した。同年5月の2回（第14回、第15回）では、二院制における参議院の在り方、投票価値の平等、合区制度の評価、特定枠制度の評価、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方等について各会派が意見を述べ、意見交換を行うなどした。その中では、投票価値の平等は民主主義の基盤であり、最高裁判決においても較差是正を求めており、是正の取組を進めることが必要との意見が大勢であったほか、較差是正の取組は参議院の役割との調整を図ることが必要であるとの意見や地域間格差の拡大を懸念する意見があり、また、選挙制度の枠組みに関して各会派の考え方は異なっており、大別して、都道府県単位の選挙区を維持する方向性のものとブロック制を導入する方向性のものがあった。合区については、その弊害が共通認識とされ、現行の合区の不合理は解消されるべきとする意見が大勢であり、議員定数の在り方については、定数増を可能とする意見、定数増に慎重な意見、定数減を行うべきとする意見があり、奇数配当についても意見があった。令和4年専門委員

会の委員長は、合区を解消すべきとの意見が大勢であるが、具体的な選挙制度の枠組みについては大きく二つに分かれていて現時点では意見の集約が難しく、参議院の在り方や役割との関連の中で選挙制度を検討すべきとの意見も多くみられるとの認識を示した上で、報告書案を提示し、令和4年専門委員会
5 委員会は、同年6月7日、意見聴取及び質疑応答の内容や各会派の意見を整理するなどした報告書を令和4年協議会に提出した。

令和4年協議会では、第10回（令和6年6月14日）において、令和4年専門委員会の協議経過について報告が行われ、選挙制度の見直しに関する調査検討が引き続き行われることが確認された後、報告から約11か月後の
10 第13回（同年5月14日）及び第14回（同月30日）に、上記報告書を踏まえて、参議院の在り方（二院制の下に参議院が担う機能・役割）について意見交換が行われ、第15回（同年6月6日）に、参議院の在り方（二院制の下に参議院が担う機能・役割、令和10年の通常選挙を見据えて検討すべき論点と今後の協議の進め方）について、報告書を取りまとめて参議院議長に提出し、本件選挙後の協議の土台として引き継いでいくことが確認され、
15 第16回（同月18日）に、座長から示された報告書案を参議院改革協議会報告書として参議院議長に提出することが了承された。

令和4年協議会では、各会派から令和4年専門委員会と概ね同様の意見が表明されたが、較差是正に向けた具体的な選挙制度の提案や意見の集約の試
20 みは見られなかった。

令和4年協議会の報告書は、選挙制度の抜本的な議論の前提として、参議院の在り方、特に二院制の下に参議院が担う機能・役割について、総論的な議論が行われたとの認識を示した上で、今後も、参議院の在り方、特に二院制の下に参議院が担う機能・役割について、その各論の整理や深掘りを含め
25 てさらに具体的な議論を重ね、選挙制度の検討につなげることが重要であるとし、選挙制度の見直しについては、広く国民の理解も得られるような立法

的措置が求められているとして、本件選挙後、新たな会派構成の下で速やかに協議の場が設けられ、令和10年通常選挙に向けて、工程案を共有しつつ、具体的な参议院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見出すべく協議が引き継がれることを切望するとした。

5 (15) 令和4年12月から令和5年12月にかけて6回開会された参议院憲法審査会では、憲法における参议院の在り方、参议院議員の選挙区の一票の較差及び合区について、説明の聴取及び意見表明等が行われた。

10 (16) 中四国地方における全知事及び経済連合会会長らによる協議体は、令和6年10月、憲法改正等の抜本的な対応により必ず参议院の合区を解消し、各都道府県から少なくとも1人の代表が選出される制度を強く要求する旨の声明を発出し、中国地方知事会及び四国知事会等からも同旨の提言等が本件選挙までの間に行われた。(乙38の4～7)

15 (17) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙となる本件選挙が施行された。

20 本件選挙当時の選挙区間の議員1人当たりの有権者数の最大較差は、神奈川県選挙区の3.127倍であり、3倍を超えるのは3都県(神奈川県選挙区のほか、東京都選挙区の3.125倍、宮城県選挙区の3.080倍)であった。これに続いて、大阪府選挙区の較差が2.942倍、新潟県選挙区が2.932倍、千葉県選挙区が2.838倍であり、較差が2倍以上3倍未満の道県数は18であった。(乙1)

25 較差が3倍を超える3選挙区の本件選挙当日の有権者数は約2117万人であり、本件選挙当日の有権者全体(約1億0359万人)の約20.4%に当たり、これに大阪府選挙区、新潟県選挙区及び千葉県選挙区を加えた上記の6選挙区の有権者数(約3548万人)は全国の有権者数の約34.2%に当たる。また、較差が2倍を超える選挙区は21都道府県であり、その有権者数(約7732万人)は全国の有権者数の約74.6%となる。(乙1)

本件選挙の投票率は全国で約58.51%であり、合区対象県では、徳島県が全国で最も低い約50.48%、鳥取県が7番目に低い約55.04%であったほか、高知県が約56.89%、島根県が約59.57%であった。無効投票率(選挙区)は全国で約2.41%であり、合区対象県では、徳島県が全国で最も高い約4.52%、鳥取県が3番目に高い約4.16%であったほか、島根県が約2.76%、高知県が約2.07%であった。(乙2)

2 検討

(1) 憲法は、選挙の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。他方、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであって、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員(昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正後は比例代表選出議員)と地方選出議員(同改正後は選挙区選出議員)に分け、前者については全国(全都道府県)の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法

の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下での投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり、当裁判所もこれを基本的な判断枠組みとすべきものとする。

これに対し、原告ら及び原告ら補助参加人は、選挙制度に関する国会の裁量権は上記のように広範なものではなく、本件定数配分規定が人口比例選挙を執行するものではないことをもって憲法に違反する旨主張する。しかしながら、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであることは上記のとおりであり、人口比例選挙でないことをもって直ちに本件定数配分規定が違憲であるとする原告ら及び原告ら補助参加人の上記主張は採用できない。

(2) 本件選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡が違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあつたか否かについて

ア 憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、立法をはじめとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ

長期的な視点からの国民の意思を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかについては、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられており、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする事とも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

また、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

もつとも、参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきていること、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）こと、また、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に、国政の運営における参議院の役割は大きなものとなっ

ていること等に鑑みると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難く、立法府には、不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているというべきである。(令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決参照)

上記を踏まえて、本件定数配分規定の下で施行された本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったか否かについて、以下検討する。

イ 本件選挙当時における選挙区間の最大較差は、神奈川県選挙区の3.127倍であり、最大較差の程度は令和4年選挙当時の3.030倍(神奈川県選挙区)から0.097ポイントと相当大きく拡大しており、これに次ぐ東京都選挙区は、本件選挙当時の較差が3.125倍に対して令和4年選挙当時は3.006倍であり、較差拡大の程度(0.119ポイント)はさらに大きい。

そして、証拠(乙1、乙5の1、乙6の1、乙11の3)によれば、上記でみた最大較差の拡大は、福井県の人口減少と神奈川県及び東京都の人口増加を直接の原因とすることが明らかであるところ、これに次いで較差の大きな4選挙区(宮城県、大阪府、新潟県、千葉県)のうち新潟県を除く3選挙区においても、平成28年選挙当時、令和元年選挙当時、令和4年選挙当時、本件選挙当時と較差の程度が順次拡大していることが認められる。これらは、全国的な人口減少と都市部への人口集中の結果と考えられるところ、このような状況、とりわけ首都圏をはじめとする都市部への人口集中は長年にわたって継続し加速しているものであり、本件選挙時に見

られた相当大きな最大較差の拡大傾向も継続しさらに加速する可能性が高いと考えられるのであって（令和元年選挙から令和4年選挙までの間の最大較差拡大の程度が小さかったのは、令和元年選挙で最大較差が生じていたのが較差拡大の程度が大きい首都圏でなかったためと考えられる。）、本件選挙当時の較差の状況が有意な拡大傾向にあることは否定し難い。

他方、大きな較差が生じている選挙区の数及びその有権者数についてみると、本件選挙当時、選挙区間の較差が3倍を超える選挙区の数はいわゆる令和4年選挙の当時と同じ3つである。これらの3選挙区における本件選挙当時の有権者数は約2117万人であるところ、これは全国の有権者数（約1億0359万人）の約20.4%に当たり、この割合は、令和4年選挙時点の約20.1%（約2107万人／約1億0502万人）から増加した。また、これらに次いで較差の大きい大阪府選挙区（2.942倍）、新潟県選挙区（2.932倍）、千葉県選挙区（2.838倍）を加えた6選挙区の有権者数は約3548万人となり、これは全国の有権者数の約34.2%に当たる。さらに、較差2倍を超える選挙区は21都道府県に上り、その有権者数（約7732万人）は全国の有権者数の約74.6%となる。

ウ 投票価値の平等が憲法の要求するところであり、国民の意思を適正に反映する選挙が国会の活動の正統性を基礎付ける民主政治の基盤であることに、上記イのとおり、投票価値の程度が3分の1前後にとどまる有権者が全体の3分の1程度、2分の1以下の有権者数が全体の4分の3程度を占めるという本件選挙当時の較差の状況や、投票価値の最大較差は令和4年選挙当時から本件選挙時までには相当大きく拡大し、その拡大傾向は今後も継続し加速する可能性が高いことを併せ考えると、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、最大較差の程度及び大きな較差が生じている規模（選挙区数及び有権者数）の大きさからして、憲法が求める投票価値の平等からは相当乖離し歪んだものといわざるを得ず、違憲の問題が生ずる程度の著し

い不平等状態にあることが疑われるものというべきである。

エ そして、本件選挙は平成30年改正による本件定数配分規定の下で行われた3度目の通常選挙であったところ、令和元年選挙後は、選挙区間における較差を是正するための法改正が行われず、法案の提出が行われることもないまま本件選挙に至っており、投票価値の不均衡の是正に向けた国会の取組に客観的・具体的な進展は見られない。

その間、国会においては、参議院の在り方やその選挙制度について、参議院改革協議会（令和3年協議会及び令和4年協議会）、令和4年専門委員会及び参議院憲法審査会において、有識者や知事等からの意見聴取や各会派の意見表明及び協議などを行ったが（乙24、乙26）、いずれも、投票価値の不均衡の是正に向けた選挙制度の見直しの具体的提案や意見の集約の試みは見られず、具体的な改革案を想定したり提示したりした上で成案を得ることを目的とした協議や調整を重ねて議論を前進させたものとはいい難いものであって、平成29年設置の選挙制度に関する専門委員会が、平成30年改正に向けて考えられる選択肢を網羅しながら具体的な議論を重ねたこと（乙17の1・2、乙23）とは少なからず差異がある。

このように、本件選挙における投票価値の不均衡の状況は、それ以前の選挙の時点とは異なり、更なる是正に向けた動きの中にあるものということとはできず、むしろ是正に向けた動きが停滞したまま較差が漸次拡大する中であつたものといわざるを得ず、令和5年大法廷判決が説示するように、選挙制度の仕組みを見直すに当たっては、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題や見直しの方策に対する制約について、議論を積み重ね、各種方策の実効性及び課題等を慎重に見極めるとともに、国民の理解を獲得することを要することを勧告しても、国会の較差是正のための取組の状況からして、合理的な成案に達するのになお一定の時間を要することがやむを得ないとする合理的理由

を見出すことは困難である。

オ 被告は、本件選挙当時の投票価値の不均衡の状況（上記ウ）について、平成27年改正及び平成30年改正により平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲状態は解消され、本件選挙当時もその状態が保たれていた旨主張する。

しかし、平成27年改正は、合区を導入することによりそれまでの著しい最大較差を一定程度解消しているものの、合区の導入は4県2合区にとどまり、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続した要因である都道府県を単位とする選挙区の仕組みを基本的に維持し、較差が3倍程度の選挙区・有権者が多数残るものであって、憲法上の要請である投票価値の平等という観点からは十分なものとはいえず、改正附則に定められたように更なる較差是正のための選挙制度の抜本的な見直しが必要であったものであり、平成30年改正は、最大較差が生じていた埼玉県選挙区の定数を増加させることにより同選挙区の較差のみを縮小させたものであって、これらの改正により投票価値の不均衡の程度が憲法上の投票価値の平等の要請を満たすものとなったということとはできない。

被告が指摘する平成29年大法廷判決、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決の説示も、選挙区間の最大較差が3倍程度であることをもって直ちに平成28年選挙、令和元年選挙及び令和4年選挙における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていないと判断したものではないと解されるのであって、被告の上記主張は採用できない。

カ また、被告は、国会の取組の状況（上記エ）について、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは国民に定着していて合理性があり、平成27年改正法で導入された合区について対象県における投票率の低下等の弊害が指摘されているように、これを大きく変えた場合には国民の投票意

識に悪影響を及ぼすおそれがあるなど、選挙制度の見直しには慎重に検討すべき課題があるところ、そのような課題への対処は容易ではなく、較差の是正に向けた検討等に時間を要してもやむを得ず、国会の不均衡是正に向けた取組が不適切とはいえない旨主張する。

この点、確かに、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、国会の合理的な裁量を超えるものとは解されず、また、被告が主張するように、参議院の選挙区選出議員は定員が少なく、憲法上3年ごとに半数が改選されることとなっており、平成27年改正で導入された合区の対象4県における投票率の低下及び無効投票率の上昇が指摘され、全国知事会等の諸団体から合区の早急な解消を求める意見が繰り返し表明されるなど、都道府県を選挙区の単位とすることの維持を求める声は相応に強いといえる。

しかし、都市部への人口集中は著しく、参議院創設後現在に至るまで継続していることは明らかであり、平成27年改正まで約40年も続いた最大較差5倍前後という著しい投票価値の不均衡状態は、都道府県を選挙区の単位とする定数配分規定が要因であり、平成27年改正及び平成30年改正を経ても最大較差の縮小が3倍程度までの改善にとどまり、較差3倍程度の選挙区・有権者が多数残ったままとなっているのも、合区を4県2合区に留めて都道府県を単位とする選挙区割りが基本的に維持された結果といわざるを得ず、本件選挙当時においても、最大較差の程度及び大きな較差が生じている規模の大きさ（選挙区数及び有権者数）からみて、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態であることが疑われる状態が継続しているのであって、このような経過に鑑みると、都道府県単位の選挙区割りを基本とする現在の選挙制度（本件定数配分規定）を今後も維持

5 することに客観的合理性があるということは困難である。また、被告が主張するように、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという観点から都道府県を選挙区割りの基本的な単位とすることには相応の合理性があり、合区の弊害を指摘し都道府県単位の選挙区の維持を求める
10 声がなお強いとはいえるものの、参議院（選挙区選出）議員選挙の選挙区を定めるに当たり都道府県を単位とすることは憲法上の要請ではなく、そもそも、議員定数の規模が小さな参議院（選挙区選出）議員については、地域的なまとまりとしての少数者の意見や地方の多様な住民の意思を国政に反映させる効果が限定的にならざるを得ない面があり、また、国民は
15 それぞれが様々な環境及び状況にあり、地域的な少数者に限らず多様な範疇の少数者が存在することにも鑑みると、都道府県を選挙区割りの単位とすることの有する意義や都道府県単位の選挙区の維持を求める声の存在をもって本件定数配分規定の維持を投票価値の平等の要請に優先させるべき客観的
20 理由があるとはいえない。

15 そうすると、本件選挙当時、本件定数配分規定を維持することは憲法上の投票価値の平等の要請との調和が困難な状況に至っていたというべきであり、参議院における選挙制度の改革の実現が事実上漸進的にならざるを得ない面があるとしても、平成27年改正法が成立してから約10年が、平成30年改正法の成立から約7年が経過した本件選挙当時になお本件
20 定数配分規定が維持されていたことに合理的理由を認めることは困難というべきであり、被告の上記主張は採用できない。

キ さらに、被告は、投票価値の不均衡是正が困難な事情として、憲法が二院制を採用した趣旨は国政に多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させる点にあることや、参議院の選挙区選挙の議員定数は少ない上、憲法
25 上3年ごとに半数が改選されるものとされていることを指摘する。

しかし、憲法が二院制を採用した趣旨を考慮して衆議院と異なる選挙制

5 度を採用し、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとするこ
とは、国会の裁量権の合理的行使といえるものの、投票価値の平等の持つ
重要性や国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤である
ことに鑑みると、憲法が二院制を採用した趣旨が考慮された参議院（選挙
10 区選出）議員の選挙制度の選択であることをもって直ちに投票価値の平等
の要請が後退することにはならないというべきである。むしろ、参議院が
国会の一院として権限を有し、衆議院との権限の抑制、均衡を図るなどの
重要な役割を果たしていることに鑑みると、参議院を構成する議員が適正
かつ公正な民主的基盤を有することは極めて重要であり、憲法上3年ごと
15 に議員の半数を改選する必要があることや、議員定数の規模が大きいとい
いえず定数配分の細やかな調整が困難であること等の制約があることを
踏まえても、参議院（選挙区選出）議員の選挙における投票価値の平等の
要請はなお強いものというべきである。

投票価値の平等は国民主権の上に国会が国権の最高機関としての正統性
15 を持つための土台をなすものであるところ、参議院は、憲法上、衆議院と
並ぶ国権の最高機関として、投票価値の不均衡を是正して国民の意思が適
正に反映される選挙制度を構築し、民主的基盤をより確たるものとする責
務があるというべきであって、選挙制度の改革に事実上相応の困難が伴っ
ても、投票価値の不均衡の是正は優先的かつ積極的に取り組まれるべき課
20 題である。

このような観点からすると、上記エのとおり、本件選挙までの国会にお
ける投票価値の不均衡の是正に向けた取組は不十分であったといわざる
を得ず、平成27年改正から約10年間、平成30年改正から約7年間が
経過しても本件定数配分規定が改正されなかったことは、国会が正当に考
25 慮することのできる重要な政策的目的ないし理由や選挙制度改革の困難
さを考慮しても正当化することはできないというべきである。

ク 以上に検討したところによれば、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での投票価値の不均衡の状況は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態であったことが疑われるとともに、選挙区間の較差の是正に向けた動きが停滞したまま較差の程度や規模が漸次拡大する中であつたというべきであり、選挙制度を定めるに当たり国会の有する裁量として考慮することのできる重要な政策的目的ないし理由の存在や選挙制度を改革することの困難さを考慮しても、合理的な成案に達するのになお一定の時間を要することがやむを得ないとする合理的理由を見出すことは困難であつて本件定数配分規定が本件選挙まで維持されていたことを正当化することはできず、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたというべきである。

(3) 本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるものかについて

ア 令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、立法府においては、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められており、その実現に向けた具体的な検討が進展しているとはいはいい難い旨の指摘をしているものの、結論において、本件定数配分規定の下、選挙区間の最大較差が約3倍の状況において施行された令和元年選挙及び令和4年選挙について、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあつたものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至つていたということとはできないと判断し、国会に本件定数配分規定を改める法的責務があるとはしなかつた。また、本件定数配分規定による選挙区間の較差の状況は、平成28年選挙、令和元年選挙及び令和4年選挙の各当時から本件選挙までの間に順次拡大しているものの、各選挙の間（3年間）に極端に悪化したものとはまではいえない。これらの事情を考慮すれば、国会にお

いて、本件選挙までに、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったことを具体的に認識することができたとは認められない。

したがって、本件選挙までに本件定数配分規定を改めなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものであったということはできず、本件選挙の当時、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはない。

イ これに対し、原告ら及び原告ら補助参加人は、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていることをもって、直ちに本件定数配分規定は違憲無効とされるべきであると主張するが、選挙制度については、裁判所がその憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な措置を講じることが憲法上想定されているものと解され、このような憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該選挙までにその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に当該定数配分規定を違憲と判断すべきであるから、原告ら及び原告ら補助参加人の上記主張は採用できない。

3 以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第2部

裁判長裁判官

末 永 雅 之

(原本署名押印欄)

裁判官 財 津 陽 子

(原本署名押印欄)

5

裁判官 大 久 保 俊 策

(原本署名押印欄)

10

